

AB GELECEĞİNİ BELİRLİYOR: AB KONVANSİYONU

Arzu KIHTIR*

The European Convention

For over half a century now the countries of the European Union have been at peace. They have common objectives: democracy, stability and growth. Today there are new challenges to be met, which are incentives to the European Union to rethink its role, improve its operation, go down new avenues of progress and democracy.

In a globalised, yet also highly fragmented world, Europe must shoulder its responsibilities in the governance of globalisation, i.e. in its organisation and operation. The role it has to play is that of a power opposed to violence, terror and fanaticism, sensitive to the injustices of the world and ever ready to act. In promoting international cooperation, the European Union's aim is to change the course of world affairs in a way which is to the benefit of all.

Europe seeks to set globalisation within a moral framework anchored in solidarity and sustainable development. Europe can not take

* Arş. Gör.Dr., İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Gazetecilik Bölümü

on these ambitious tasks at international level unless it puts in place machinery that will enable it to meet the challenges and speak to the world with a single voice.

Key words: Convention, EU Convention, Future of the EU

.....

Giriş

Avrupa Birliği, 21. yüzyıla girerken Avrupa'yı birleştirme hedefi çerçevesinde tarihi bir dönüm noktasına gelmiştir. Roma Anlaşması'ndan bu yana ekonomik, siyasi ve sosyal entegrasyon yolunda kaydedilen ilerlemelerin yanı sıra, onüç aday ülkeyi kapsayan genişleme sürecinin tamamlanmasıyla, “derinleşme” ve “genişleme” perspektiflerini bir arada başarıyla yürüten Birliğin, önümüzdeki dönemde uluslar arası alanda önde gelen güç odaklarından biri olacağı kuşkusuzdur. Üye ülkelerin münferit güçlerin, ortak hedefler ve ortak çıkarlar ile dayanışma prensibi temelinde birleştirildiği ve günün koşulları ve ihtiyaçları doğrultusunda kendini yenileyen ve geliştiren bu dinamik yapılanma, yeni uluslar arası düzeni şekillendirecek oluşumlarda en güçlü aktörlerden biri olacaktır.

AB'nin genişleme sürecindeki en önemli hukuksal adım, 16 Nisan'da Atina'da atılmış buna göre 10 ülke daha AB'ye katılım anlaşması imzalamıştır. Son genişlemeyle birlikte 75 milyon nüfuslu 10 aday ülke, AB'ye katılıyor. Böylelikle, 25 üyeli Birliğin nüfusu 450 milyona ulaşıyor. AB'nin nüfusu yüzde 20, yüzölçümü ise yüzde 23 oranında artıyor. Malta, Macaristan, Polonya, Kıbrıs, Slovakya, Letonya,

Estonya, Litvanya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya, 2004 yılının Mayıs ayında resmen AB üyesi olacak. Katılım Anlaşması, 1 Mayıs 2004'de tamamen üye olacak 10 ülke için değil, aynı zamanda gelecekteki üyeliklere de olanak sağlayacak biçimde hazırlanmıştır. (Güncel Haber Bülteni; Nisan-Mayıs 2003)

Yeniden yapılanma sürecinin tamamlanmasıyla Avrupa'yı temsil iddiasını da taşıyacak olan AB, bununla birlikte özellikle en kapsamlı genişleme projesinin tamamlanmasının yaratacağı sonuçlar nedeniyle bir çok zayıf noktayı da içinde barındırmaktadır. Genişleme sürecinin başarılı olması, AB entegrasyonu ile eş anlamlı olarak ele alınmaktadır. Ancak halihazırda 15 üyeli bir AB'de bile mevcut kurumsal yapılanma ve karar alma mekanizmalarının sistemin çalışmasını yavaşlatan bir unsur olduğu düşünüldüğünde, 28 hatta 30 üyeli bir AB'nin demokratik bir yapıda nasıl işleyeceği önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bu soruna yönelik etkili bir çözüm getirilememesi ise Avrupa vatandaşlarının, Avrupa entegrasyon sürecine yönelik güvenini kaybetmesi sonucunu doğurabilecektir.

Bu çerçevede Birlik, ekonomisinin rekabet gücünü koruma ve geliştirmenin yanı sıra siyasal ve sosyal alanlarda zayıf noktalarını belirlemek ve bunlara yönelik çözümler üretmek zorundadır. AB, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı ve sosyal boyutu ihmal edilmeyen serbest pazar ekonomisi gibi değişmeyen ve değişmeyecek temel değerlerin yanı sıra yeniden şekillenen dünya üzerinde demokratik meşruiyet tanımının içerisine giren siyasetin ve

devletin saydamlığı ve sivil toplumun siyaset üretme sürecine katılımı gibi faktörleri göz önünde bulundurarak yeniden yapılanma sürecini başlatmıştır.

1. Avrupa Birliği Konvansiyonu Oluşumu , Yapısı ve Gelişimi

AB'nin geleceği konusunda, diğer bir deyişle yeni dönemin gereklerine göre değişim ihtiyacı yönünde ilk somut tartışmalar , Nice Anlaşması'nın hazırlıklarının sürdüğü 2000 yılı Hükümetler arası Konferansı'nda ele alınmıştır.(İKV Bülteni, 1-15 Aralık 2001:4) Hızla değişen ve küreselleşen dünyada Avrupa Birliği'nin rolü ve yeni dünya düzeninde henüz birleşmemiş ancak birleşme yolunda yürüyen Avrupa'nın önderlik rolü nedir gibi sorulara çözüm arayan Avrupa'nın geleceğini sorgulama süreci, Aralık 2000'de yapılan Nice Zirvesi ile başlatılmıştır. Siyasi çevrelerden, akademik çevrelere, iş dünyasından sivil topluma, üye devletlerden aday ülkelere kadar çok geniş bir katılımıla 2004'e kadar sürecek olan bu tartışma süreci ile AB son genişlemenin yaratabileceği sorunlara çözüm getirebilen, oluşacak yeni Avrupa yapısında demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, refah devleti ve piyasa ekonomisi gibi temel değerleri güçlendiren ve şeffaflık ile katılımıçılığı artıran bir kurumsal ve yasal yapı oluşturmayı hedeflemiştir. (Güncel Haber Bülteni; Haziran 2002). Nice Zirvesi'nde yapılması gerekli değişiklikler tartışılmış ve kurumsal reformlara ilişkin çeşitli kararlar alınmış, ancak çözüme kavuşturulamayan bazı konular 2004 yılında gerçekleştirilecek Hükümetler arası Konferansa ertelenmiştir. Nice

Anlaşması'nın sonuç ekinde yer alan "Birliğin Geleceğine ilişkin Bildiri" 2004 Hükümetler arası Konferansının çatısının oluşturulması için bir Konvansiyon'un oluşturulmasını öngörmüştür. Söz konusu Konvansiyonu bir tür "anayasa" metni hazırlamak üzere görevlendirilmiş bir çalışma grubu (konvansiyoneller) olarak nitelendirmek mümkündür. (IKV Bülteni; 15-28 Şubat 2002: 1)

Bu çerçevede, AB ve üye ülkeler arasında yetki sınırlarının ve dağılımının daha açık ve kesin bir biçimde belirlenmesi, Temel Haklar Şartı'nın statüsü, Anlaşmaların basit ve anlaşılır hale getirilmesi, Avrupa mimarisinde ulusal parlamentoların rolü gibi dört ana başlıkta toplanan konular çerçevesinde Avrupa'nın geleceğine şekil vermesi planlanmıştır. 14-15 Aralık 2001 tarihinde gerçekleştirilen Laeken Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nin Ek Bildirisi'ne, bu dört konu başlığının yanı sıra diğer maddesi eklenmiş, buna göre "Birlik içinde ortak bir dış politika tutumunun yerleştirilmesi" tartışma konularına eklenmiştir.

AB'nin geleceğine ilişkin tartışmalar kapsamında Laeken Zirvesi büyük önem taşımaktadır. Zirve Sonuç Bildirgesi'nde Birliğin geleceğine ilişkin olarak kabul edilen bu Ek Bildiri, ortaya koyulan perspektiflerle, Avrupa vatandaşları için Birliğin işleyişinin daha basit hale getirilmesi ve temel hedeflerin gerçekleştirilmesi için daha güçlü bir yapıya kavuşturulması yönünde önemli bir adım oluşturmuştur. Bildiride, gelecek Hükümetler arası Konferansın hazırlıklarının mümkün olduğu kadar geniş tabanlı ve şeffaf olabilmesi için bir Konvansiyon'un oluşturulmasına karar

verildiği ve Birliğe aday tüm üye ülkelerin de söz konusu Konvansiyon'a katkıda bulunacağı vurgulanmıştır. (İKV Bülteni, 16-31 Aralık 2001:1)

Laeken Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nden çıkan tablo, Avrupa'nın uluslar arası planda etkin, demokratik bir siyasal aktör olma isteğini ve bu isteği üye ülkelerin yanı sıra aday ülkelerin ve ilgili tüm tarafların katılımı ile sağlama kararlılığını net bir şekilde yansıtmaktadır.

Avrupa'nın geleceği üzerine tartışmaların şekillendirilmesi amacıyla oluşturulan Konvansiyon, işlevi itibarıyla bir tür "anayasa" metni hazırlanarak AB halklarının onayına sunulmasını hedefleyen sürecin bir ara adımı olarak nitelenebilir. Bu aşamada hedef, bir sonuç metni oluşturmak değil, bir sonraki adım olan Hükümetler arası Konferans'ın (HAK) çalışmalarına esas teşkil edecek olan bir tür "alternatif opsiyonlar" listesi hazırlamaktır.

Üye ülkeler açısından bakıldığında, Konvansiyon'un işlevi Birliğin, "gelecekteki" yapılanması, "geleceğin" ihtiyaç ve koşullarına göre şekillendirilmesi ihtiyacından kaynaklanan geniş katılımlı yeni bir reform metodu geliştirmek olarak da tanımlanabilir. Bugüne kadar Birlik bünyesinde gerçekleştirilen değişikliklerde izlenen yöntem, değişiklik paketinin bürokratik yapı içinde oluşturulması, siyasi düzeyde son şeklinin verilmesi ve daha sonra referandum da dahil olmak üzere çeşitli usullerle onaylanarak kamuoyları nezdinde siyasi meşruiyet kazandırılması şeklinde uygulanmaktaydı. Ancak Anlaşmalarda yer alan konuların ekonomik alanlarla sınırlı kalmayıp, siyasi ve sosyal alanların giderek karmaşıklaşan

konularına doğru genişlemesi sonucunda, bu yöntemin giderek yetersiz kaldığı ortaya çıkmış ve siyasi meşruiyetin daha başlangıçta, şeffaflık ve mümkün olan en geniş katılım yoluyla kazandırılması gereği anlaşılmıştır.

Aday ülkeler açısından Konvansiyon'a katılımın önemi ise, ilk kez AB karar alma sürecine dışarıdan hem de en üst düzeyde katılma ve Birliğin geleceği hakkında söz söyleme hakkı verilmiş olmasıdır.

Bu aşamada, bir yandan "ortak aklın" karar alma sürecine daha etkin bir biçimde yansyacağı düşünülmüş, diğer yandan Konvansiyon'un yapısı da, ortak aklın disiplinsiz ve kontrolsüz olarak süreci ve tartışmaları istenmeyen mecralara çekemeyeceği biçimde düzenlenmiştir. Konvansiyonun çalışma usullerini saptayacak, değişiklik önerilerini kaleme alacak ve Konsey'e sunacak olan son derece güçlü yetkilerle donatılmış bir Başkanlık Divanı oluşturulmuştur. Hükümetler arası Konferans döneminde de görevi devam edecek olan ve asıl kontrolü elinde tutacak olan Divan'da aday ülkeler temsil edilmemektedir. Bu yapı, aday ülkelerin etkisini büyük ölçüde sınırlamakta ve katkılarının "kalitesine" bağımlı kılmaktadır. Bunların yanı sıra aday ülkeler tüm tartışmalara katılmakla birlikte üye ülkelerin oybirliğiyle kabul ettiği kararları etkileyememektedirler (Güncel Haber Bülteni, Temmuz-Eylül 2002).

Söz konusu Konvansiyon'un 1955 Mesina Konferansı'ndan beri Avrupa'nın geleceğine yönelik düşüncelerin tartışılacağı ilk platform olduğunu belirten Konvansiyon Başkanı Valery Giscard d'Estaing, bu

girişimin başarısızlığa uğraması halinde ortaya çıkabilecek tehlikeler konusunda da uyarılarda bulunmuştur. Böylesi bir olumsuzluk halinde Birliğe üye her devletin uluslar arası arenada oldukça güçsüz bir konuma düşebileceğine dikkat çeken Valery Giscard d'Estaing, genişleme ile birlikte ortaya çıkacak yeni Avrupa'nın yönetilmesi, etkili ve anlaşılabilir bir yapının kamuoyu tarafından onaylanması gibi hedeflere de ulaşılabilmesinin imkansız olduğu vurgulanmıştır. Valéry Giscard d'Estaing, buna karşın Konvansiyon'un başarıya ulaştığı takdirde, Avrupa'nın 25-50 yıl içerisinde dünyadaki rolünü kökünden değiştirerek bugünün ve yarının süper güçleri ile eşit konumda olabileceğini belirtmiştir (İKV Bülteni, 15-28 Şubat 2002:1).

Konvansiyonun çalışmaları için üç aşama belirlenmiştir. İlk aşama dinleme aşamasıdır ve Üye devletlerin hükümetlerinin ve parlamentolarının ve sivil toplum kuruluşlarının gereksinimlerini ve beklentilerini tanımlama sürecini kapsamaktadır. İlgili aşama Temmuz 2002'de sona ermiştir. Ortaya konmuş olan görüşlerin karşılaştırılması ve bunların etkileri ile sonuçlarının değerlendirilmesi ikinci aşamayı oluşturmaktadır. Üçüncü ve sonuncu aşama öneri oluşturma aşaması olarak belirlenmiştir ve bu aşama 2003 yılında Konvansiyon sona erdiğinde Avrupa Konseyi'ne sunulacak önerilerin hazırlanma süreci olarak tanımlanabilir (Güncel Haber Bülteni, Temmuz-Eylül 2002)

Konvansiyon ilk toplantısını 28 Şubat 2002 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirmiş, Konvansiyon Başkanı Fransa eski Devlet Başkanı Valery

Giscard d'Estaing ve başkan yardımcıları Guilliano Amato ve Jean – Luc Dehaene ile birlikte 108 temsilciyi biraraya getirmiştir (İKV Bülteni, 15-28 Şubat 2002:1). Temsilciler arasında 15 üye devlet ile 13 aday ülkenin devlet veya hükümet başkanları (28), ulusal parlamentolardan 56 üye, Avrupa Parlamentosu'ndan 16 üye ve Komisyon'dan da 2 temsilci bulunmaktadır. Oturumlara ayrıca, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi gibi Komitelerden 13 gözlemci katılmıştır.

Konvansiyon'un genel ve sadece Başkanlığın katılımıyla gerçekleşen özel oturumları Brüksel'de Avrupa Parlamentosu'nda yapılmaktadır. Her ay en az bir ya da iki genel oturum yapılırken Başkanlık ayda en az iki kere toplanmaktadır. Genel oturumda detaylı bir şekilde incelenemeyen konuların daha ayrıntılı ele alınmasını sağlamak için Konvansiyon, yerellik, AB Temel Haklar Şartı, Birliğin Yasal Statüsü, Ulusal Parlamentolar, Tamamlayıcı Yetkiler, Ekonomik Yönetim başlıkları altında çalışma grupları oluşturmuştur. Konvansiyon Başkanlığı Eylül 2002'de dört yeni çalışma grubunun toplanmasına karar vermiştir. Bu yeni gruplardan ilki, özgürlük, güvenlik ve adalet, ikincisi AB dış yardımları ve AB'nin dış dünyada temsili, üçüncüsü savunma politikası, dördüncüsü bürokratik işlem ve uygulamaların basitleştirilmesi üzerinde çalışmaktadır.

Konvansiyon'un tüm görüşmeleri ve resmi belgeleri halka açık olmakla birlikte, oturumlar TV'den ve internetten yayınlanmaktadır. Görüşmeler sırasında sivil toplum temsilcilerinin yazılı katkıda bulunmaya

davet edilmeleri, e-postalarla ilgilenecek tam zamanlı bir ekibin bulunması, düzenli basın toplantıları ve bir web sitesi hazırlanması türü yöntemlerin “yeni ve devrim” niteliğinde olduğunu bizzat Avrupa Birliği Komisyonu Başkanı Romano Prodi beyan etmiştir. Çünkü bugüne kadar herşey hükümetler arası konferans kapsamında gizlilikle yürütülmüştür. (Güncel Haber Bülteni, Temmuz-Eylül 2002)

Sonuç

Avrupa Birliği'nin gelecek perspektifini çizmek amacıyla onbeş üye ve Türkiye dahil onüç aday ülkenin 105 temsilcisinin oluşturduğu Avrupa Konvansiyonu çalışmalarının son aşamasına gelmiş bulunuyor. 2004 senesinin başından itibaren on ülkenin katılmasıyla, yapısal ve kurumsal açıdan daha da genişleyecek olan Avrupa Birliği'nin işleyişine yeni bir çerçeve kazandırmak amacıyla hazırlanan AB Anayasası taslak metninin tamamı 20 Haziran 2003'de Avrupa Birliği Dönem Başkanı Yunanistan'ın Selanik kentinde yapılan Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde ele alınmıştır. Taslak, Ağustos 2003'de Roma'da yapılacak olan Zirvede ele alınarak yüksek olasılıkla yıl sonuna kadar karara bağlanacaktır.

Kuruluşundan itibaren en kapsamlı genişlemesini yaşayacak olan Avrupa Birliği'nin bu genişlemenin kaçınılmaz kıldığı kurumsal reformları gerçekleştirebilmek için topladığı Konvansiyon'un oluşturacağı AB Anayasası, oluşum sürecinde gerek kurumsal reformlara gerek Ortak

Dış ve Güvenlik Politikası'na ilişkin önerileri ile üyeler ve kurumlar arasında ciddi görüş ayrılıklarına sebep olacak gibi görünmektedir.

Konvansiyon Başkanı, Fransa eski Cumhurbaşkanı Valery Giscard d'Estaing'in taslağı özetle, bugüne kadar uygulanan rotasyonlu altışar aylık dönem başkanlığı yöntemine son vermektedir. Söz konusu taslağa göre AB Konseyi'nin bundan böyle 2,5 yıl için seçilen ve görev süresi bir defa daha uzatılabilecek bir başkan olacaktır. Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nı yürütme yetkisi bir "AB Dışişleri Bakanı'na" verilmektedir. Bu bakan aynı zamanda Komisyon'da Dışişlerinden sorumlu Başkan yardımcısı görevini de üstlenmektedir. Komisyon Başkanlığı Konsey tarafından atama yoluyla ve ardından Avrupa Parlamentosu'nun onayı ile belirlenmektedir. Avrupa Parlamentosu yanı sıra bir de kongre vücuda getirilmiştir. Buna göre Kongre'nin üçte biri AB Parlamentosu üyelerinden, üçte ikisi de milli parlamentolar üyelerinden oluşacaktır. Yukarıda kısaca değinildiği gibi kurumsal reformlar yanında taslağın Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'na ilişkin bölümü de tartışmalara neden olmaktadır. Buradaki önerilerin amacı uzun vadede bir ortak savunma politikası meydana getirmektir. İsteyen ülkeler şimdiden bir araya gelerek bunun nüvesini teşkil edebilecekler, bir saldırıya karşı birbirilerine otomatik yardım taahhüdünde bulunabileceklerdir. Valery Giscard d'Estaing'e göre kurulacak "Avrupa Silah ve Stratejik Araştırma Ajansı" ABD ile askeri güç alanında mevcut farkın kapatılmasına katkıda bulunacaktır. Bunların yanı sıra savunma masrafları artırılabilecek, NATO

yükümlülükleri saklı kalacaksa da AB, NATO'dan tamamen bağımsız olarak kapsamlı askeri operasyonlarda bulunabilecektir. 29 Nisan 2003'de Brüksel'de bir araya gelen Fransa, Almanya Belçika ve Lüksemburg liderleri de Valery Giscard d'Estaing'in önerileri ile örtüşen bir açıklamada bulunmuşlardır. Avrupa Birliği'nin kendine özgü bir savunma gücü oluşturması kolay olmayacaktır ancak EURO projesi gibi ilk başta gerçekleşmesi hayal gibi gözükken bir fikrin bile gerçeğe dönüştürüldüğü unutulmamalıdır (Türkmen 2003: 9)

Kaynakça

- Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Güncel Haber Bülteni, Haziran 2002, Ankara.
- Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Güncel Haber Bülteni, Temmuz-Eylül 2002, Ankara.
- Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Güncel Haber Bülteni, Nisan-Mayıs 2003, Ankara.
- İktisadi Kalkınma Vakfı, İKV Bülteni, 1-15 Aralık 2001, İstanbul.
- İktisadi Kalkınma Vakfı, İKV Bülteni, 16-31 Aralık 2001, İstanbul.
- İktisadi Kalkınma Vakfı, İKV Bülteni, 15-28 Şubat 2002, İstanbul.
- TÜRKMEN, İlter (2003). "Avrupa'nın İstikbalı", Hürriyet, 4 Mayıs 2003.